

Sygn. akt I ACa 190/15

WYROK W IMIENIU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

Dnia 17 czerwca 2015 r.

Sąd Apelacyjny w Katowicach I Wydział Cywilny

w składzie:

Przewodniczący :	SSA Mieczysław Brzdąk
Sędziowie :	SA Ewa Jastrzębska SA Anna Bohdziewicz (spr.)
Protokolant :	Anna Wieczorek

po rozpoznaniu w dniu 17 czerwca 2015 r. w Katowicach

na rozprawie

sprawy z powództwa E. K.

przeciwko Gminie (...)

o zapłatę

na skutek apelacji powódki

od wyroku Sądu Okręgowego w Katowicach

z dnia 3 grudnia 2014 r., sygn. akt I C 176/14

- 1) oddala apelację;
- 2) nie obciąża powódki kosztami postępowania apelacyjnego.

Sygn. akt I ACa 190/15

UZASADNIENIE

Powódka E. K. wystąpiła z pozwem przeciwko Gminie (...) domagając się zasądzenia kwoty 3.000.000 złotych z tytułu odszkodowania za zniszczony materiał roślinny na jej działce. W uzasadnieniu podała, że rośliny na jej działce uległy zniszczeniu na skutek zalewania ich systemów korzeniowych wodami opadowymi, spływającymi z działki sąsiedniej numer (...), graniczącej z działką powódki od strony zachodniej, której pierwotny poziom podniesiono. Powódka wskazała, że obowiązujące prawo wodne zabrania właścicielowi gruntu na zmiany stanu wody na gruncie, a podniesienie gruntu wymaga pisemnej zgody sąsiadów, o którą to zgodę nikt się do niej nie zwracał. Poproszony o działania Urząd Miasta (...) nie zdyscyplinował właściciela gruntu, nie wykonał operatu wodnoprawnego. Przeprowadzone wizje w terenie miały miejsce w czasie, gdy zalegała metrowa pokrywa śnieżna lub

gdy wody opadowe już spłynęły albo wsiąknęły w grunt. Jesienią 2012 r. powstały zwałowiska, które ukierunkowały wodę na grunt powódki, a następnie częściowo zwałowisko rozplantowano na jej grunt. Pozwany zamiast wszcząć sprawę, skierował ją do inspektora nadzoru budowlanego i wydał postanowienie o odmowie wszczęcia postępowania. Powódka wskazała, że na skutek podniesienia pierwotnego poziomu gruntu na działce (...) i spływowi wód opadowych oraz niewykonania prawidłowego rowu odwadniającego, ma po opadach deszczu lub topnieniu śniegu na gruncie gigantyczne rozlewisko i płynącą rzekę. Systemy korzeniowe roślin powódki stoją w wodzie, czego efektem jest ich żółknięcie i opadanie igieł oraz liści. Rośliny te umierają, dlatego w sadzie owocowym koniecznym będzie usunięcie paru drzew. Ponadto usunięcia wymaga 51 drzew i krzewów iglastych, które sadzone były od 1969 r. i mają charakter kolekcjonerski. W wyniku zalań powódka nie może korzystać z przechowalni warzyw i owoców. Zdaniem powódki sprawa ta nie należy do kompetencji nadzoru budowlanego, jak twierdził pozwany. W sprawie tej toczyło się postępowanie administracyjne przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w G., gdzie Sąd oddalił sprzeciw powódki od postanowienia (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego w K. z uwagi na uznanie, że sprawa należy do kompetencji prezydenta miasta, a nie nadzoru budowlanego. Pozwany poinformowany o tym fakcie nic nie zrobił, a w miejscu gdzie powstało rozlewisko znajduje się ponad 100 roślin.

Pozwany wniósł o oddalenie powództwa i zasądzenie kosztów postępowania. Wskazał, że określenie żądania przez powódkę nie pozwala na jednoznaczne zdefiniowanie podstawy faktycznej roszczenia, a w konsekwencji także podstawy prawnej. Pozwana gmina nie jest bowiem właścicielem działki sąsiedniej i nie odpowiada za immisje na zasadzie art. 144 k.c.. Ewentualna odpowiedzialność pozwanego może wynikać jedynie z przepisów art. 417 k.c. lub 417⁽¹⁾ k.c.. Pozwany podkreślił, że przepis art. 29 ust. 3 prawa wodnego, z którego powódka wywodzi obowiązek pozwanego, przewiduje jedynie możliwość wydania decyzji nakazującej właścicielowi gruntu przywrócenie stanu poprzedniego lub wykonanie urządzeń zapobiegających szkodom. Organ może wydać decyzję stosownie do okoliczności i oceny sytuacji. Pozwany podkreślił, że art. 417⁽¹⁾ § 3 k.c. przewiduje odpowiedzialność organu w sytuacji gdy przepis prawa nakłada obowiązek wydania decyzji, a nie jak w przypadku art. 29 ust. 3 prawa wodnego możliwość jej wydania. Ponadto zarzucił, iż zgodnie z przywołanym przepisem roszczenie aktualizuje się dopiero po stwierdzeniu we właściwym trybie niezgodności z prawem niewydania decyzji. Sąd rozpoznający sprawę nie jest uprawniony do samodzielnego ustalenia niezgodności z prawem niewydania decyzji. Pozwany podkreślił, że z uzasadnienia pozwu wynika, iż szkoda jest konsekwencją zalewania nieruchomości powódki, a nie ma związku przyczynowego z niewydaniem decyzji przez pozwanego. Dodatkowo pozwany wskazał, iż od wielu lat jest prowadzone postępowanie administracyjne i wobec jednego z sąsiadów powódki została wydana decyzja w trybie art. 29 prawa wodnego, natomiast w sprawie działki (...) organ uznał, iż zmiana stanu wód jest konsekwencją inwestycji budowlanych i skierował sprawę do PINB. Decyzja ta została podjęta po wielokrotnych wizjach na działce powódki. Pozwany wskazał także, iż decyzją z 10 października 2012 r. PINB stwierdził, że na działce (...) nie doszło do podniesienia gruntu. Nadto do działki powódki doprowadzono kanalizację przeciwdeszczową i istnieje możliwość włączenia odwodnienia budynków do sieci miejskiej.

Zaskarżonym wyrokiem z 3 grudnia 2014 r. Sąd Okręgowy w Katowicach oddalił powództwo i odstąpił od obciążenia powódki kosztami postępowania, a wydane rozstrzygnięcie następująco uzasadnił:

Poza sporem pozostaje, że powódka była właścicielką nieruchomości położonej w T. przy ulicy (...), składającej się z działek numer (...) o powierzchni 2,1652 ha. W toku postępowania powódka darowała opisaną nieruchomość swojej siostrze A. J. w celu ustalenia wysokości emerytury dla powódki w trybie ustawy z dnia 20 grudnia 1990 r. o ubezpieczeniu społecznym rolników.

Powódka od wielu lat toczy spór z sąsiadami, dotyczący zmian poziomu gruntu ich działek, które to zmiany zdaniem powódki oddziałują na stosunki wodne na jej gruncie. Między innymi pismem z dnia 4 lipca 2012 r. powódka zwróciła się do Naczelnika Wydziału Ochrony (...) o nakazanie właścicielowi działki (...) okazania operatu wodnoprawnego oraz nakazania mu wykonania prawidłowego odwodnienia terenu. Pismem z 23 lipca 2012 r. powódka zwróciła się do Zastępcy Prezydenta Miasta do spraw infrastruktury o wszczęcie postępowania administracyjnego w przedmiocie wykonania operatu wodnoprawnego i wykonania prawidłowego odwodnienia na działce (...) w T.. Kolejne pismo w

tej sprawie złożyła w dniu 30 lipca 2012 r.. Pismem z dnia 16 sierpnia 2012 r. Naczelnik Wydziału (...), Ochrony (...) poinformował powódkę, że sprawa podniesienia gruntu na działce (...) została skierowana do Powiatowego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Postanowieniem z dnia 10 października 2012 r. Powiatowy Inspektor Nadzoru Budowlanego w T. odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w przedmiocie podniesienia poziomu gruntu na terenie działki (...) zlokalizowanej przy ul. (...) w T. z uwagi na to, że nie stwierdzono podniesienia poziomu gruntu na terenie tej działki, ani zmiany jej ukształtowania ze szkodą dla sąsiednich nieruchomości. Powódka odwołała się od tej decyzji do (...) Wojewódzkiego Inspektora Nadzoru Budowlanego. Ponowne postanowienie wydał PINB w dniu 3 kwietnia 2013 r., od którego powódka się odwołała. (...) nie uwzględnił odwołania powódki, wydając w tej sprawie postanowienie z 30 kwietnia 2013 r.. Powódka od tego postanowienia złożyła skargę do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G., który wyrokiem z dnia 7 listopada 2013 r. skargę oddalił. Nie zostało sporządzone pisemne uzasadnienie wyroku, gdyż powódka o to nie wniosła. Wyrok ten jest prawomocny.

W dniach 21 lutego oraz 5 marca 2013 r. odbyły się na gruncie powódki i gruntach sąsiednich wizje lokalne ze strony pozwanego oraz PINB w T., po których postanowieniem z dnia 15 kwietnia 2013 r. Prezydent Miasta (...) odmówił wszczęcia postępowania administracyjnego w sprawie podniesienia poziomu gruntu na działce (...) w T. oraz kształtowania go w celu odprowadzenia wód gruntowych i opadowych na nieruchomości sąsiednie tj. działki (...).

Powódka nie zaskarżyła postanowienia z dnia 15 kwietnia 2013 r. oraz nie uzyskała decyzji stwierdzającej wydanie tego postanowienia z naruszeniem prawa. Aktualnie toczy się postępowanie w przedmiocie stosunków wodnoprawnych na działce (...).

Na działkach należących uprzednio do powódki zaczęły usychać drzewa i krzewy, dlatego powódka wystąpiła do Prezydenta Miasta (...) o zezwolenie na dokonanie ich wycinki. Decyzją z 4 marca 2014 r. zezwolono powódcie na wycinkę 44 drzew i 122,25 m² krzewów, szczegółowo określonych w decyzji.

Sąd Okręgowy oddalił wniosek powódki o przeprowadzenie dowodu z opinii biegłego z uwagi na brak potrzeby ustalania przyczyn usychania roślin oraz ich wartości, a to z uwagi na bezzasadność roszczenia. Stan faktyczny w zakresie istotnym dla rozpoznania sprawy, został ustalony w oparciu o niekwestionowane dokumenty oraz zgodne oświadczenia stron.

Przechodząc do rozważań prawnych Sąd pierwszej instancji wskazał, że powódka swoje roszczenia wywodzi z bezczynności pozwanego, który jej zdaniem nie wydał - wbrew obowiązkowi - decyzji na podstawie art. 29 ust. 3 prawa wodnego w przedmiocie nakazania właścicielowi działki sąsiedniej przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom. Powódka z roszczeniem nie wystąpiła więc bezpośrednio do podmiotu, który dokonał zmian gruntu skutkujących jej zdaniem powstaniem szkody na jej gruncie, lecz roszczenia swoje skierowała do pozwanej gminy, jako obowiązanej do prowadzenia postępowania administracyjnego w przedmiocie regulacji stosunków wodnych.

Sąd Okręgowy wyjaśnił, iż kwestię odpowiedzialności jednostki samorządu terytorialnego za szkodę wyrządzoną wydaniem lub niewydaniem orzeczenia lub decyzji określa przepis art. 417¹ k.c.. Przewiduje on w § 2, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez wydanie prawomocnego orzeczenia lub ostatecznej decyzji, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu ich niezgodności z prawem, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej. Odnosi się to również do wypadku, gdy prawomocne orzeczenie lub ostateczna decyzja zostały wydane na podstawie aktu normatywnego niezgodnego z Konstytucją, ratyfikowaną umową międzynarodową lub ustawą. Natomiast § 3 stwierdza, że jeżeli szkoda została wyrządzona przez niewydanie orzeczenia lub decyzji, gdy obowiązek ich wydania przewiduje przepis prawa, jej naprawienia można żądać po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania orzeczenia lub decyzji, chyba że przepisy odrębne stanowią inaczej.

Skoro zatem powódka opiera swoje roszczenie na fakcie niewydania przez pozwanego decyzji w przedmiocie nakazania właścicielowi gruntu sąsiedniego przywrócenia stanu poprzedniego lub wykonania urządzeń zapobiegających szkodom, to przed wytoczeniem powództwa powinna dysponować stwierdzeniem we właściwym postępowaniu

administracyjnym niezgodności z prawem niewydania decyzji. Powódka takim stwierdzeniem nie dysponuje. Nie zaskarżyła ona bowiem decyzji pozwanego z dnia 15 kwietnia 2013 r. w przedmiocie odmowy wszczęcia postępowania, a przedstawiona decyzja PINB z dnia 10 października 2012 r., jako podstawę odmowy wszczęcia postępowania administracyjnego nie wskazuje braku kompetencji PINB lecz brak stwierdzenia podniesienia poziomu gruntu działki (...) oraz zmiany jego ukształtowania ze szkodą dla sąsiednich nieruchomości. Także z dokumentów znajdujących się w aktach sprawy toczącej się przed Wojewódzkim Sądem Administracyjnym w G. nie wynika, że została w tej sprawie stwierdzona niezgodność z prawem niewydania decyzji przez pozwanego. Z treści skargi powódki oraz odpowiedzi na skargę (...) wynika, iż powódka nie zgadza się z ustaleniami faktycznymi będącymi podstawą orzeczenia (...), które nie zostało oparte na braku kompetencji organu. Nie zostało sporządzone pisemne uzasadnienie wyroku WSA i brak jest możliwości ustalenia, czym kierował się sąd oddalając skargę. Nawet jednak gdyby WSA uznał, iż w sprawie nie był uprawniony do działania Inspektor Nadzoru Budowlanego, to nie dokonywał on oceny czy w realiach konkretnej sprawy zachodziły przesłanki do wydania pozytywnego orzeczenia w przedmiocie żądań powódki w trybie art. 29 ust. 3 prawa wodnego, a tylko takie orzeczenie skutkowałoby możliwością dochodzenia przez powódkę roszczeń w oparciu o przepis art. 417⁽¹⁾k.c.. W postępowaniu administracyjnym środkiem dla stwierdzenia bezprawności zaniechania władzy publicznej, wiążącym dla sądu orzekającego w sprawie o odszkodowanie będą przepisy art. 37 i n. k.p.a.. Zwrócono uwagę, że wyrok Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego nie jest ani wyrokiem uchylającym decyzję pozwanego o odmowie wszczęcia postępowania, ani też wyrokiem stwierdzającym nieważność decyzji pozwanego. Wyrok ten w bezpośredni sposób w ogóle się do decyzji pozwanego nie odnosi, a jedynie ocenia postanowienie organów Nadzoru Budowlanego w kontekście skargi powódki. Mając powyższe na uwadze Sąd Okręgowy powództwo oddalił, bez badania dalszych przesłanek dotyczących szkody, a w szczególności faktu jej powstania, wysokości i związku przyczynowego pomiędzy brakiem działania pozwanego a powstaniem szkody. Z tej właśnie przyczyny został oddalony wniosek powódki o dopuszczenie dowodu z opinii biegłego.

Sąd pierwszej instancji odstąpił od obciążenia powódki kosztami postępowania w sprawie na podstawie przepisu art. 102 k.p.c. uznając, że za odstąpieniem przemawia zarówno sytuacja majątkowa powódki, jak również jej głębokie poczucie krzywdy i charakter odszkodowawczy sprawy.

Powyższy wyrok Sądu Okręgowego został w całości zaskarżony przez powódkę, która wniosła o jego uchylenie zarzucając dyskryminację, stronniczość i błąd w ustaleniach faktycznych. Podniosła, iż domagała się ustanowienia dla niej pełnomocnika z urzędu, jednakże wniosek ten został oddalony, w czym skarżąca upatruje dyskryminacji z uwagi na swój status majątkowy. Postawiła także zarzut niewłaściwego zachowania pełnomocnika strony pozwanej na rozprawie, co nie spotkało się z właściwą reakcją Sądu. Ponadto powódka podtrzymała swoje dotychczasowe stanowisko, że postępowanie pozwanego było wadliwe, gdyż nieprawidłowym było przekazanie sprawy Powiatowemu Inspektorowi Nadzoru Budowlanego, co znalazło potwierdzenie w ustnym uzasadnieniu wyroku, wydanego przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w G.. Zdaniem powódki nadal występuje bezczynność strony pozwanej, co uzasadnia jej żądanie odszkodowania.

Pozwany wniosł o oddalenie apelacji i zasądzenie kosztów postępowania apelacyjnego.

Sąd Apelacyjny zważył, co następuje:

Apelacja powódki nie może odnieść spodziewanego skutku, bowiem zarzuty w niej zawarte nie są zasadne.

Sąd pierwszej instancji prawidłowo ustalił stan faktyczny, a następnie zastosował właściwe normy prawa materialnego, których wykładnia nie budzi zastrzeżeń. Jak wyjaśnił Sąd Okręgowy, stan faktyczny obejmujący okoliczności istotne dla rozstrzygnięcia sprawy, nie był sporny i wynikał z niekwestionowanych dokumentów. Ramy postępowania dowodowego obejmującego okoliczności istotne, które wymagały ustalenia w rozpoznawanej sprawie, wytycza żądanie powódki. Apelująca domagała się odszkodowania od pozwanego w związku z wadliwym – w jej ocenie – działaniem organu, który nie wydał oczekiwanej przez nią decyzji administracyjnej. Dalszą konsekwencją tej bezczynności miało być wystąpienie szkody na jej nieruchomości, polegającej na zniszczeniu materiału roślinnego wodami spływającymi z sąsiedniej nieruchomości. Wobec tak ukształtowanej podstawy żądania powódki Sąd

pierwszej instancji prawidłowo zakwalifikował je jako żądanie naprawienia szkody wyrządzonej przez niewydanie orzeczenia (art. 417¹ § 3 k.c.). Jak słusznie wyjaśnił Sąd Okręgowy w takiej sytuacji naprawienia szkody można jednak żądać dopiero po stwierdzeniu we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji. W rozpoznawanej sprawie powódka nie przedstawiła takiego prejudykatu poprzestając na własnych twierdzeniach i ocenach, a nadto odwołując się do ustnych motywów wyroku Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego w G.. Niezależnie od tego, że tych ostatnich twierdzeń nie sposób zweryfikować, bowiem nie zostało sporządzone pisemne uzasadnienie wyroku, to Sąd pierwszej instancji wszechstronnie przeanalizował dotychczasowy tok postępowania administracyjnego oraz treść zapadłych decyzji. Przedstawione rozważania zasługują na podzielenie i zbędnym jest ich powtarzanie. Uzupełniająco można jedynie wskazać, że prawnym instrumentem stwierdzenia przewlekłości w postępowaniu administracyjnym, a więc dla uzyskania prejudykatu określonego art. 417¹ § 3 k.c., jest skarga na bezczynność lub przewlekłe prowadzenie postępowania, które przewiduje art. 3 § 2 pkt. 8 p.p.s.a.. Jeżeli sąd uwzględni skargę, zobowiązuje organ do wydania w określonym terminie decyzji (art. 149 p.p.s.a.). Dopiero niewykonanie tego orzeczenia uprawnia osobę, która poniosła szkodę, do żądania odszkodowania „na zasadach określonych w kodeksie cywilnym” od organu, który nie wykonał orzeczenia (art. 154 § 4 i 5 p.p.s.a.). Jeżeli w ciągu trzech miesięcy poszkodowany nie uzyska odszkodowania od organu administracyjnego, może żądać odszkodowania przed sądem powszechnym (art. 154 § 5 p.p.s.a.). Przewidziany tryb nie może być zastąpiony przez sugerowane przez powódkę zwrócenie się do Wojewódzkiego Sądu Administracyjnego z zapytaniem „w ramach pomocy międzysądowej”. Skoro dopuszczalność żądania odszkodowania uzależniona jest od stwierdzenia we właściwym postępowaniu niezgodności z prawem niewydania decyzji, powódka nie może domagać się odszkodowania bez wcześniejszego uzyskania prejudykatu. Rację ma zatem Sąd pierwszej instancji, że zbędnym było czynienie ustaleń faktycznych w szerszym zakresie, gdyż nie została spełniona przesłanka w postaci uzyskania przez powódkę wcześniejszego stwierdzenia niezgodności z prawem niewydania decyzji. Natomiast przeprowadzenie w tej sytuacji dowodu z opinii biegłego dendrologa na okoliczność ustalenia przyczyn obumierania roślin na działce powódki oraz wartości szkody prowadziłoby do przewlekłości postępowania i generowania w tym przypadku zbędnych kosztów. W konsekwencji chybiony jest zarzut wadliwości postępowania, mającej wynikać z nieprzeprowadzenia dowodu z opinii biegłego. Podobnie zbędne było uzyskanie jeszcze innych dokumentów, chociażby z notatek Policji. Jak już podniesiono wyżej, ustalenia Sądu Okręgowego były wystarczające dla rozstrzygnięcia o żądaniu powódki, z uwagi na jego podstawę.

Niezasadny jest zarzut dyskryminacji, wiązany przez skarżącą z odmową ustanowienia dla niej pełnomocnika z urzędu. W tej kwestii zostało wydane postanowienie w dniu 9 maja 2014 r., które zostało doręczone powódce wraz z pouczeniem o przysługującym jej środku zaskarżenia. Postanowienie się uprawomocniło, gdyż powódka nie wniosła zażalenia, a zatem zrezygnowała z możliwości poddania go kontroli instancyjnej. Zamiast tego powódka w toku postępowania złożyła kolejny wniosek o ustanowienie pełnomocnika z urzędu, który został odrzucony postanowieniem z 30 października 2014 r.. Zgodnie bowiem z art. 117² § 2 k.p.c. ponowny wniosek o ustanowienie adwokata lub radcy prawnego, oparty na tych samych okolicznościach, podlega odrzuceniu, a na postanowienie o odrzuceniu wniosku zażalenie nie przysługuje. Skarżąca niezasadnie upatruje swojej dyskryminacji w odmowie ustanowienia dla niej pełnomocnika zwłaszcza, że nie wykorzystwała w pełni przysługujących jej środków, o których została pouczona. Na koniec należy wskazać, że zupełnie pozbawiony podstaw jest także zarzut stronniczości Sądu i braku reakcji na zachowanie pełnomocnika strony przeciwnej. Przebieg posiedzeń sądowych został utrwalony za pomocą aparatury rejestrującej obraz i dźwięk, a nagrania w żadnym razie nie potwierdzają zarzutów powódki. Przewodniczący w ogóle nie miał potrzeby reagowania, ponieważ nie miało miejsca niewłaściwe odnoszenie się pełnomocnika do powódki.

W tym stanie rzeczy nie było uzasadnionych podstaw do podważenia prawidłowego wyroku Sądu pierwszej instancji, co skutkowało oddaleniem apelacji, jako niezasadnej, w oparciu o art. 385 k.p.c.. Mając na względzie te same przesłanki, jakimi kierował się Sąd Okręgowy, Sąd Apelacyjny nie obciążył powódki kosztami procesu na rzecz przeciwnika.